Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 35: Las Instituciones de la Unión Europea. (I) El Consejo Europeo. El Consejo de la Unión Europea: competencias, estructura y funcionamiento. El Comité de Representantes Permanentes.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

La Unión Europea desde sus orígenes como Comunidades Europeas está constituida por una serie de instituciones que permiten el desarrollo de las funciones que tienen encomendadas: son las denominadas instituciones europeas.

Desde la entrada en vigor en 2009, del Tratado de Lisboa de 2007 el sistema institucional de la Unión Europea se compone de 7 instituciones, listadas en el artículo 13 del TUE, éstas son: Parlamento europeo (PE), la Comisión (CE), el Consejo de la Unión Europea (Consejo), El Consejo Europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión (TJUE), el Tribunal de Cuentas (TCu) y el Banco Central Europeo (BCE). Junto a ellas existen otros órganos de apoyo, como el Comité de Regiones, Comité Económico y Social, el Defensor del Pueblo, o el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Cada una de las instituciones desempeña sus funciones en el ámbito de sus competencias y existe un deber de cooperación leal entre todas ellas. El marco institucional tiene como finalidad *"promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones*".

1. EL CONSEJO EUROPEO

1.1. Historia

En 1974, en el contexto de la grave crisis energética, se materializa el propósito de institucionalizar las reuniones de jefes de Estado/gobierno de alguna forma, lo que se plantea en la cumbre de París ese mismo año, y se hará de forma definitiva y formal en 1986, con el Acta Única Europea y que posteriormente completa el Tratado de Maastricht de 1992. Con carácter general, el Consejo Europeo ha contribuido de manera significativa a impulsar la integración europea, desatascando mediante el diálogo político los conflictos surgidos en el seno del Consejo de Ministros.

De entre los grandes cambios que introdujo el Tratado de Lisboa (TL) destaca el cambio de naturaleza del Consejo Europeo, considerándolo por primera vez como institución (art 13 TUE)

De igual modo, señala que "*el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales*", y su regulación principal se encuentra en el art. 15 TUE y 235 y 236 del TFUE.

El Consejo Europeo es una de las siete instituciones de la UE. Lo conforman los jefes de Estado o de Gobierno de los veintisiete Estados miembros de la UE, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea. Juntos determinan la orientación política y las prioridades de la UE tanto a corto como a largo plazo, estableciendo así la agenda política.

Tradicionalmente, lleva a cabo tal cometido mediante la adopción de Conclusiones en cada sesión del Consejo Europeo. Estas Conclusiones definen asuntos específicos de interés para la UE y exponen actuaciones concretas que se han de emprender u objetivos que se han de alcanzar. Las Conclusiones del Consejo Europeo pueden asimismo fijar una fecha límite para alcanzar un acuerdo sobre un punto específico o para la presentación de una propuesta legislativa. El Consejo Europeo no negocia ni adopta legislación de la UE.

El Consejo Europeo tiene su sede en Bruselas.

1.2. Composición y funcionamiento

Se regula su composición y funcionamiento en el art. 15 TUE:

“1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.

2. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

3. El Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

4. El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

5. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

6. El Presidente del Consejo Europeo:

a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;

b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con

el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;

c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;

d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno."

Se trata de un órgano de naturaleza predominante intergubernamental que fija las grandes directrices y objetivos de la UE en los ámbitos más relevantes, pero no tiene potestad legislativa, la cual le está expresamente vedada por los Tratados.

En relación al **Presidente del Consejo Europeo**: es una de las novedades más conocidas del Lisboa y responde a la antigua preocupación de otorgarle a la UE, en particular en su proyección exterior, una mayor visibilidad y permanencia. Así, a partir del Tratado de Lisboa, se deja atrás la presidencia rotatoria de 6 meses anteriormente aplicable y pasa a existir un Presidente que es elegido por el periodo de 2 años y medio por el propio Consejo por mayoría cualificada y con opción a una sola reelección. (Cargo que en la actualidad ostenta el belga Charles Michel). El Presidente del Consejo Europeo no puede ejercer mandato nacional alguno.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, lo ostenta en la actualidad Josep Borrell.

Las **funciones del Presidente** tienen:

- Una dimensión interna, dirigida esencialmente a organizar la propia actividad del Consejo Europeo y su relación con el PE:

- Presidir, impulsar los trabajos del Consejo Europeo
- Facilitar cohesión y consenso en el seno del Consejo Europeo
- Al término de cada reunión presentará un informe al PE.

• Una dimensión externa, que tiene que ver con las carencias de visibilidad en la representación exterior de la Unión, por lo que a tales efectos el art 15.6 TUE establece que el Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El procedimiento decisorio en el seno del Consejo Europeo es, por regla general, el consenso, excepto que los tratados dispongan otra cosa, entendiéndose por tal la unanimidad de los Jefes de Estado o de Gobierno o, al menos, la no oposición frontal de alguno de ellos. Cuando a lo largo de los tratados se establecen los procedimientos de adopción de decisiones del Consejo, los tres sistemas son:

• La **UNANIMIDAD:** exige el voto favorable de la totalidad de los Estados miembros. El TUE permite que cada miembro del Consejo Europeo pueda actuar en representación de sólo uno de los demás miembros. La abstención no contará como voto negativo. (art 235 TFUE)

• La **MAYORÍA SIMPLE:** para cuestiones de procedimiento y aprobación del reglamento interno, la cual debemos entender como la mayoría de los miembros que lo componen, es decir un mínimo de 15 miembros a favor.

• LA **MAYORÍA CUALIFICADA**: redefinida desde el Tratado de Lisboa como una **doble mayoría** de Estados y población. Se define como la prevista para el Consejo Europeo en los artículos 16.4 TUE y 238.2 TFUE.

Cuando se proceda por mayoría cualificada, ésta se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo Europeo, que incluya al menos a 15 de ellos, y que represente al menos a un 65% de la población total de la Unión. Una minoría de bloqueo válida incluirá a un mínimo de cuatro estados, faltos los cuales se considerará alcanzada en cualquier caso la mayoría cualificada. No obstante, hasta el 31 de marzo de 2017, si algún estado miembro lo solicita, y siempre y cuando el Consejo lo autorice, podrá seguir aplicándose el método del Tratado de Niza (por ponderación según población de los Estados Miembros).

Ni el Presidente del Consejo Europeo, ni el de la Comisión, participarán en la votación, salvo cuando lo soliciten al menos la mitad de sus miembros.

Los actos del Consejo Europeo no tienen por lo general naturaleza legislativa.

Respecto al control jurisdiccional de sus actos como institución comunitaria, éste se limitará a aquellos actos que estén destinados a producir efectos frente a terceros de conformidad con lo dispuesto en el artículo 263 TFUE.

El sistema de votación lo encontramos en los arts. 235 y 236 TFU:

Art. 235 TFUE:

"1. En caso de votación, cada miembro del Consejo Europeo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros.

El apartado 4 del art. 16 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 2 del art. 238 del presente Tratado se aplicarán al Consejo Europeo cuando se pronuncie por mayoría cualificada. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo cuando éste se pronuncie por votación.

La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de los acuerdos del Consejo Europeo que requieran unanimidad.

2. El Consejo Europeo podrá invitar al Presidente del Parlamento Europeo a comparecer ante él.

3. El Consejo Europeo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la aprobación de su reglamento interno.

4. El Consejo Europeo estará asistido por la Secretaría General del Consejo."

Art. 236 TFUE:

"El Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada:

a) una decisión por la que se establezca la lista de las formaciones del Consejo, distintas de la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 6 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea;

b) una decisión relativa a la presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 9 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea."

Agenda Estratégica de la UE

El Consejo Europeo adopta cada cinco años una «agenda estratégica» en la que se describen los ámbitos prioritarios de interés y actuación de la UE a más largo plazo, así como la manera de alcanzar esos objetivos.

La Agenda Estratégica constituye el primer paso de un proceso que ulteriormente impulsan las instituciones y los Estados miembros. Tiene lugar en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo y antes del nombramiento de una nueva Comisión Europea.

Agenda Estratégica 2019-2024

En la reunión celebrada en Bruselas el 20 de junio de 2019, el Consejo Europeo acordó una agenda estratégica para 2019-2024. Se centra en cuatro prioridades principales:

proteger a los ciudadanos y las libertades;

desarrollar una base económica sólida y dinámica;

construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social;

promover los intereses y los valores europeos en la escena mundial.

Agenda Estratégica 2024-2029

En la reunión celebrada en Bruselas el 27 de junio de 2024, el Consejo Europeo acordó una agenda estratégica para 2024-2029. Se basa en tres pilares:

una Europa libre y democrática,

una Europa fuerte y segura,

una Europa próspera y competitiva.

2. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: COMPETENCIAS, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

2.1. Historia

Los Tratados de Roma fundan la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). La primera sesión del

Consejo de la CEE se celebra el 25 de enero de 1958, bajo la presidencia de Victor Larock, ministro belga de Asuntos Exteriores.

A lo largo de su historia ha sufrido avatares diversos, como la "crisis de la silla vacía" realizada a instancia del Presidente francés De Gaulle en 1966 como reacción al uso de las mayorías cualificadas en el seno del Consejo. De hecho, el uso de la unanimidad "paralizante" supuso un ritmo de integración europea relativamente lento. Es con el AUE en 1986 con la que se relanza la consecución del mercado interior, se lanzan múltiples propuestas y se permite el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada para permitir una integración más rápidamente. Las modificaciones sucesivas de los Tratados también han ido incorporando el paso hacia mayoría cualificada en multitud de materias comunitarias.

Representa el interés de los Estados miembros y, por ello, encarna el principio de representación de los Estados integrados en la Unión, aunque sus competencias van más allá de un órgano intergubernamental de otras organizaciones internacionales. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa era la única institución que encarnaba el principio de legitimidad intergubernamental o representatividad territorial, pero desde entonces comparte esa representación de los intereses nacionales con el Consejo Europeo. Pero este último es un ejecutivo intergubernamental a diferencia del Consejo que es fundamentalmente un legislativo intergubernamental.

En el Consejo de la UE, también denominado de manera informal «el Consejo», los ministros de los gobiernos de cada país de la UE se reúnen para debatir, modificar y adoptar medidas legislativas y coordinar políticas. Cada ministro puede asumir compromisos en nombre de su Gobierno en relación con las actuaciones acordadas en las reuniones. Las sesiones del Consejo se celebran en Bruselas, excepto durante tres meses (abril, junio y octubre), cuando se celebran en Luxemburgo.

Junto con el Parlamento Europeo, el Consejo es el principal órgano de decisión de la UE.

Funciones, las principales son:

- Negocia y adopta la legislación de la UE, junto con el Parlamento Europeo, a partir de las propuestas de la Comisión Europea.

- Coordina las políticas de los Estados miembros.

- Desarrolla la política exterior y de seguridad, siguiendo las directrices del Consejo Europeo.

- Celebra acuerdos entre la UE y otros países u organizaciones internacionales.

- Junto con el Parlamento Europeo, aprueba el presupuesto de la UE.

Composición. No hay miembros fijos del Consejo de la UE, sino que se reúne en diez formaciones diferentes, en función del tema que se vaya a tratar. Dependiendo de la formación, cada Estado miembro envía al ministro competente en la materia. Por ejemplo, al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros («Consejo Ecofin») acude el ministro de economía de cada país.

Quién preside las reuniones. El Consejo de Asuntos Exteriores tiene un presidente permanente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Las demás reuniones del Consejo las preside el ministro correspondiente del país que en ese momento ostente la Presidencia rotatoria de la UE. Por ejemplo, en el período de Presidencia de Estonia, cualquier reunión del Consejo de Medio Ambiente estará presidida por el ministro estonio de Medio Ambiente.

El Consejo de Asuntos Generales, que cuenta con el apoyo del Comité de Representantes Permanentes, garantiza la coherencia global. Está compuesto por representantes permanentes de los países de la UE ante la UE, que son, de hecho, embajadores nacionales ante la UE.

Cómo funciona el Consejo. Los ministros de la UE se reúnen en sesión pública siempre que debaten o votan proyectos de actos legislativos.

Para **aprobar** las decisiones, normalmente es necesario contar con una «mayoría cualificada»:

- 55 % de los Estados (es decir, 15 países de los 27 miembros actuales)

- que representen, como mínimo, al 65 % de la población total de la UE.

Se pueden seguir las sesiones públicas del Consejo en directo en todas las lenguas de la UE. Cuando una sesión del Consejo es pública también lo son sus actas y sus votaciones.

Para **bloquear** una decisión, son necesarios al menos cuatro países (que representen, como mínimo, al 35 % de la población total de la UE).

Excepción: las decisiones en temas sensibles como la política exterior y la fiscalidad deben recibir la aprobación de todos los países (unanimidad).

Las cuestiones administrativas y de procedimiento se adoptan por mayoría simple.

Normativa reguladora. La regulación principal del Consejo de la UE está prevista en los arts. 16 TUE y 237 a 243 del TFUE.

Art. 16 TUE:

"1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.

2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.

3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

4. (...) la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.

Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. (...)

6. El Consejo se reunirá en diferentes formaciones, cuya lista se adoptará de conformidad con el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.

El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión.

7. Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.

8. El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.

9. La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea."

Encuentre las diferencias

El Consejo Europeo y el Consejo de la UE tienen funciones y miembros muy diferentes, aunque tienen nombres similares y comparten el mismo personal.

Consejo Europeo		Consejo de la UE
Define las orientaciones y las prioridades políticas de la UE.	**Función**	Negocia y adopta la legislación de la UE.
Los jefes de Estado o de Gobierno de cada Estado miembro de la UE.	**Miembros**	Ministros de los gobiernos nacionales de cada Estado miembro, reunidos por ámbitos de actuación.
Charles Michel es en la actualidad el presidente del Consejo Europeo.	**¿Quién lo preside?**	La Presidencia del Consejo se asigna a un Estado miembro diferente cada seis meses; actualmente es el turno de Bélgica.
Los dirigentes de la UE se reúnen al menos cuatro veces al año, normalmente en marzo, junio, octubre y diciembre.	**Reuniones**	Cada año se organizan entre 70 y 80 sesiones del Consejo.

› Más información sobre el Consejo Europeo
› Más información sobre el Consejo de la UE

No se confunda

El Consejo Europeo y el Consejo no deben confundirse con el Consejo de Europa. El Consejo de Europa no forma parte de las instituciones de la UE. Se trata de una organización internacional con una composición más amplia que tiene su sede en Estrasburgo y que protege los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.

2.2. Estructura y funcionamiento

Conforme al art. 16.2 TUE:

"2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto."

No debe interpretarse literalmente la alusión "rango ministerial" en el sentido de que sólo los ministros como componentes del Consejo de ministros de un estado podrían formar parte del Consejo. El rango ministerial puede serlo en el nivel regional o autonómico, siempre que el Gobierno del estado miembro faculte a esa persona para comprometer su voluntad caso por caso. En algunos Estados federales como Bélgica o Alemania intervienen los ministros de los Estados federados en asuntos de su competencia.

La composición del Consejo es variable según los temas a tratar en el orden del día. Pueden distinguirse diez formaciones, aunque el Consejo se mantiene como única institución:

- Asuntos Generales.
- Asuntos Exteriores.
- Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN).
- Justicia y Asuntos de Interior (JAI).
- Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.
- Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio).
- Transporte, Telecomunicaciones y Energía.
- Agricultura y Pesca.
- Medio Ambiente.
- Educación, Juventud, Cultura y Deporte.

El Tratado de Lisboa contempla expresamente la práctica existente de las siguientes formaciones del Consejo (art. 16.6 TUE):

- Asuntos Generales: al que corresponde velar por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del consejo, y preparar las reuniones del Consejo Europeo y supervisar las actuaciones resultantes de éstas, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y de la CE.

- Asuntos Exteriores: como la formación más relevante y la que se reúne con más frecuencia, que elaborará la acción exterior de la UE atendiendo a líneas estratégicas previamente establecidas por el Consejo Europeo, velando igualmente por la coherencia de las actuaciones exteriores de la UE. A esta formación asisten los ministros de Asuntos Exteriores y desde el Tratado de Lisboa está presidida por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Existe una veintena de grupos de trabajo en el ámbito de asuntos exteriores presidida por un presidente fijo designado por el Alto Representante.
- El resto de las formaciones son decididas por el Consejo Europeo.

Una consecuencia de la composición variable de las formaciones del Consejo de la UE es la falta de homogeneidad y de continuidad de los trabajos, que ha tratado de ser paliada con un órgano auxiliar del Consejo: el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que prepara detalladamente los trabajos del Consejo de la UE y también mediante la infraestructura administrativa propia que aglutina la Secretaría General, dirigida por un Secretario General.

El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. (art. 18 TUE)

Se nombra por un plazo de cinco años. Sin embargo, en su condición de Vicepresidente de la CE se somete al voto de aprobación junto con el resto de los Comisarios del PE en sesión plenaria, tras su constitución después de las elecciones europeas. Sobre la base de dicha aprobación, la CE y el Alto Representante son nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

Además de representar al Consejo en cuestiones de Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC), y actuar como Comisario al frente de la cartera de asuntos exteriores de la CE (con carácter general), como responsable de política exterior y política de defensa común, el Alto Representante preside las reuniones periódicas del Consejo de Asuntos Exteriores del Consejo de la Unión Europea y representa a la Unión en la escena internacional.

En asuntos relacionados con la PESC, las funciones del Alto Representante se apoyan en el Servicio de Acción Exterior, conforme al 27.3 TUE:

“3. En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración

con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión."

2.3. Competencias

Las principales competencias son la función legislativa y la presupuestaria.

Por otro lado, son funciones específicas del Consejo la definición de políticas y la coordinación.

2.3.1 Función Legislativa (como colegislador)

El procedimiento de codecisión se introdujo por primera vez en 1992. Con la adopción del Tratado de Lisboa, la codecisión pasó a denominarse procedimiento legislativo ordinario y se convirtió en el principal procedimiento de toma de decisiones para la adopción de la legislación de la UE.

Normativa reguladora. Arts. 289 y 294 TFUE.

A) Propuesta legislativa.

El procedimiento se inicia cuando la Comisión Europea presenta una propuesta legislativa al Consejo y al Parlamento Europeo.

Los miembros de la Comisión adoptan colegiadamente las propuestas legislativas, ya sea por procedimiento escrito (es decir, el texto no se debate), ya sea por procedimiento oral (con debate). Si se requiere votación, la Comisión decide por mayoría simple.

Derecho de iniciativa.

La Comisión es la única institución de la UE con facultad de iniciativa para los actos jurídicos de la UE. Presenta propuestas de actos jurídicos de la UE por propia iniciativa, a petición de otras instituciones de la UE o a raíz de una iniciativa ciudadana.

El Consejo (por mayoría simple de sus miembros) puede pedir a la Comisión que efectúe estudios y presente propuestas legislativas pertinentes.

El Parlamento (por mayoría de los miembros que lo componen) también puede solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas.

En casos específicos, que se definen en los Tratados, el procedimiento legislativo ordinario puede ponerse en marcha:

a) por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros (cuando la propuesta se refiera a la cooperación judicial en materia penal o la cooperación policial);

b) por recomendación del Banco Central Europeo (en relación con propuestas relativas a los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo);

c) a petición del Tribunal de Justicia de la UE (en materias relativas al Estatuto del Tribunal, la creación de tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, etc.);

b) a petición del Banco Europeo de Inversiones.

B) Primera lectura.

El Parlamento Europeo examina la propuesta de la Comisión y puede:

a) aprobarla, o

b) presentar enmiendas.

A continuación, el Consejo puede:

a) decidir aceptar la posición del Parlamento: en tal caso, el acto legislativo queda adoptado;

b) modificar la posición del Parlamento: en tal caso, la propuesta se devuelve al Parlamento para una segunda lectura.

Plazo: no hay límite de tiempo para la primera lectura en el Parlamento o en el Consejo.

Documentos resultantes:

a) Acto legislativo: reglamento (obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro), directiva (obligatorio en cuanto al resultado que deba conseguirse, los

destinatarios pueden ser todos los Estados miembros o solo algunos, y los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios para la ejecución de la directiva) o decisión (obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios designados) del Parlamento y del Consejo.

b) Posición del Consejo en primera lectura, si el Consejo decide modificar la posición del Parlamento.

c) Orientación general: acuerdo político a nivel del Consejo que puede adoptarse a la espera de una posición del Parlamento en primera lectura.

Pasos intermedios previos a una posición en primera lectura.

Antes de que el Parlamento Europeo emita su dictamen, el Consejo puede adoptar una «orientación general». El Consejo recurre a este documento para dar al Parlamento una idea de su posición respecto a la propuesta legislativa presentada por la Comisión. Una orientación general puede acelerar el procedimiento legislativo y facilitar un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo.

El Consejo, el Parlamento y la Comisión pueden organizar además reuniones interinstitucionales informales, conocidas como «diálogos tripartitos», que los ayuden a llegar a un acuerdo. A dichas reuniones asisten representantes del Parlamento, el Consejo y la Comisión.

No hay una norma establecida respecto al contenido de estos diálogos tripartitos, por lo que pueden variar desde debates de tipo técnico hasta debates políticos en que participen ministros y comisarios. Los diálogos tripartitos pueden también utilizarse para alcanzar acuerdos sobre enmiendas legislativas entre el Parlamento y el Consejo. No obstante, el acuerdo resultante tiene un carácter informal y debe aprobarse con arreglo a las normas de procedimiento de cada una de ambas instituciones.

C) Segunda lectura.

El Parlamento Europeo examina la posición del Consejo y puede:

- aprobarla, y el acto queda adoptado;

- rechazarla, y el acto no entrará en vigor, dándose por concluido el procedimiento;

- proponer enmiendas y devolver la propuesta al Consejo para una segunda lectura.

El Consejo examina la posición del Parlamento en segunda lectura y puede:

- aprobar todas las enmiendas del Parlamento, y el acto queda adoptado;

- no aprobar todas las enmiendas, y se convoca al Comité de Conciliación.

Plazo: tres meses para cada institución, con una posible ampliación de un mes.

Documentos resultantes:

a) **Resolución legislativa del Parlamento Europeo** sobre la posición del Consejo en primera lectura, si el Parlamento aprueba la posición del Consejo (en tal caso, se adopta el acto legislativo y se publica como directiva, reglamento o decisión del Parlamento y del Consejo).

b) **Posición del Parlamento Europeo** aprobada en segunda lectura, si el Parlamento vota que se introduzcan cambios en la posición del Consejo.

c) Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento en segunda lectura, el acto legislativo queda adoptado. A continuación, el acto se publica como **directiva, reglamento o decisión** del Parlamento y del Consejo.

d) Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento en segunda lectura, no hay **ningún documento oficial.**

D) Conciliación.

Se convoca al Comité de Conciliación si el Consejo no aprueba todas las enmiendas del Parlamento en segunda lectura. Este Comité está compuesto por un número igual de representantes del Parlamento y del Consejo. Su misión es acordar un texto que puedan aceptar ambas instituciones.

Si el Comité:

a) no acuerda un texto conjunto, no se adopta el acto legislativo y se da por concluido el procedimiento;

b) acuerda un texto conjunto, este se transmite al Parlamento y al Consejo para una tercera lectura.

Votación en el Comité de Conciliación:

La delegación del Parlamento en el Comité de Conciliación debe aprobar el texto conjunto por mayoría absoluta de los votos emitidos.

Los representantes del Consejo se pronuncian generalmente por mayoría cualificada (en algunos casos se requiere la unanimidad).

Plazo: debe convocarse al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas, que se puede ampliar a ocho semanas. El Comité dispondrá de un plazo de seis semanas para acordar un texto conjunto.

Documentos resultantes:

Texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación, si se alcanza un acuerdo. La redacción del texto conjunto no puede modificarla ninguna de las dos instituciones.

E) Tercera lectura.

El Parlamento Europeo examina el texto conjunto. Puede:

a) rechazarlo o no pronunciarse sobre él, con lo cual la propuesta no se adopta y se da por concluido el procedimiento;

b) aprobar el texto y, si el Consejo también lo hace, el acto legislativo queda adoptado.

El Parlamento debe aprobar el texto conjunto por mayoría simple de los votos emitidos.

El Consejo examina el texto conjunto. Puede:

a) rechazarlo o no pronunciarse sobre él, con lo cual la propuesta no entrará en vigor y se da por concluido el procedimiento;

b) aprobarlo y, si el Parlamento también lo hace, el acto legislativo queda adoptado.

El Consejo debe aprobar el texto conjunto por mayoría cualificada.

Plazo: tanto el Parlamento como el Consejo deben pronunciarse en un plazo de seis semanas, a partir de la fecha en que se haya aprobado el texto conjunto.

Documentos resultantes:

El Parlamento aprueba una resolución legislativa sobre el texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación en la que aprueba o rechaza el texto conjunto.

Si ambas instituciones aprueban el texto conjunto, el acto se publica como directiva, reglamento o decisión del Parlamento y del Consejo.

Rechazo de la propuesta.

Si una propuesta legislativa es rechazada en cualquiera de las fases del procedimiento o si el Parlamento y el Consejo no pueden lograr un compromiso, la propuesta no se adopta y se da por concluido el procedimiento.

2.3.2 Función Presupuestaria.

El presupuesto anual de la UE establece todos los gastos e ingresos de la Unión Europea para un determinado ejercicio. Dispone la financiación de los programas y las actuaciones de la UE, en consonancia con las prioridades políticas y las obligaciones jurídicas de la Unión.

A) Aprobación del Presupuesto. La Comisión Europea propone un proyecto de presupuesto anual. Después, el Consejo y el Parlamento Europeo acuerdan el presupuesto en pie de igualdad.

En primer lugar, el Consejo adopta su posición sobre el proyecto de presupuesto anual. A continuación, el Parlamento puede adoptar enmiendas a la posición del Consejo. Si sus opiniones difieren, se convoca un Comité de Conciliación para encontrar una solución transaccional en un plazo de tres semanas.

En caso de que se logre un acuerdo, el Consejo y el Parlamento tienen catorce días para aprobarlo formalmente.

Si el Consejo y el Parlamento no alcanzan un acuerdo, la Comisión tiene que presentar un nuevo proyecto de presupuesto anual.

Si sigue sin aprobarse el presupuesto anual al comienzo del ejercicio al que hace referencia, se aplica el sistema de las doceavas partes provisionales. Esto significa que cada mes se puede gastar como máximo una doceava parte de los créditos presupuestarios del ejercicio anterior o del proyecto de presupuesto propuesto por la Comisión (la cantidad que sea menor) para cada capítulo del presupuesto.

El procedimiento de aprobación del presupuesto está establecido en el art. 314 TFUE.

B) Modificación del Presupuesto. El presupuesto anual aprobado puede modificarlo el Consejo junto con el Parlamento. Para hacerlo, la Comisión propone un proyecto de presupuesto rectificativo, que se aprueba siguiendo el mismo procedimiento que para la aprobación del presupuesto anual.

El presupuesto anual puede modificarse, entre otras circunstancias, cuando sean necesarios recursos adicionales para atender necesidades inesperadas, por ejemplo, para hacer frente a las consecuencias de una catástrofe natural en un Estado miembro.

También se aprueban presupuestos rectificativos para incorporar el superávit presupuestario del año anterior o para ajustar la distribución prevista de ingresos procedentes de los distintos tipos de recursos propios.

2.3.2. Funciones no Legislativas: Función de Definición y Coordinación de Políticas

A. Política económica .

Tiene como función **coordinar las políticas económicas generales de los Estados miembros**, lo cual es llevado a cabo por los ministros de economía y hacienda reunidos en el ECOFIN.

Sus decisiones adoptan la forma de deliberaciones, estudios, consultas.

B. Acuerdos internacionales .

Tiene potestad para **concluir acuerdos internacionales** entre la UE y una o más organizaciones de Estados o internacionales. Cada año el Consejo "concluye" (o sea, firma oficialmente) varios acuerdos entre la UE y otros países, así como con organizaciones internacionales. Estos acuerdos pueden cubrir áreas amplias comunitarias tales como comercio, cooperación y desarrollo o pueden tratar temas específicos como textiles, pesca, ciencia y tecnología, transporte etc. La CE es la institución que negocia dichos acuerdos en nombre de la UE, pero el Consejo es quien autoriza la apertura de las negociaciones y ratificar las adhesiones a acuerdos internacionales.

En algunos supuestos, incluso dentro del ámbito de sus propias competencias, tanto los EM como la UE son parte del acuerdo (a título de ejemplo, el acuerdo de creación de la OMC).

Lo habitual es que se realicen a través de una decisión o reglamento en el que se anexa el acuerdo internacional en cuestión.

Además el Consejo puede concluir convenios entre los Estados miembros de la UE (de carácter interestatal) en campos tales como impuestos, derecho de sociedades, protección consular o también cooperación en justicia e interior.

C. <u>Segundo y Tercer pilar.</u>

1. **Desarrollar la PESC:** basándose en las directrices decididas por el Consejo Europeo, través de la aprobación de posiciones y acciones comunes.

La PESC aborda asuntos sobre los que los Estados miembros de la UE siguen teniendo individualmente un control independiente y al no haber puesto en común su soberanía nacional en estas áreas, el PE y la CE sólo desempeñan aquí un papel limitado.

En este ámbito, el Tratado de Lisboa se refuerza institucionalmente con el Alto Representante, como se ha indicado anteriormente, y con el ya mencionado Servicio de Acción Exterior.

2. **Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal**. Este tipo de problemas, colectivamente conocidos como "justicia e interior" (JAI), son tratados por los ministros del ramo, que actúan colectivamente como Consejo de Justicia e Interior.

La mayoría de estas responsabilidades de justicia e interior se refieren a ámbitos "comunitarios", es decir, aquellos en los que los Estados miembros deciden poner en común su soberanía y delegar sus poderes de toma de decisiones a las instituciones de la UE.

Sin embargo, en materia de cooperación penal y policial para JAI y con carácter general para la PESC, los Estados miembros no han delegado sus poderes sino que simplemente trabajan juntos con carácter de "cooperación intergubernamental"

En los ámbitos de cooperación intergubernamental las reuniones no son públicas, a diferencia de lo que sucede en los debates para la adopción de medidas de carácter legislativo.

D. <u>Facultades de coordinación:</u>

Previstas, entre otras, en el marco de los diferentes tratados (EURATOM/TFUE), ya que se atribuye al Consejo la misión de armonizar la acción de los EM y la acción realizada en cumplimiento de los Tratados TFUE/EURATOM.

Convocatoria y Procedimientos de votación para adopción de acuerdos:

La reunión procede "*por convocatoria de su Presidente, a iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión*".

Los Tratados prevén varios sistemas:

- Mayoría Simple: prevista en pocas ocasiones: aprobación del procedimiento, reglamento interno, estatutos de los comités etc. Se obtiene la mayoría cuando votan a favor la mayoría de Estados Miembros (con un mínimo de 15 votos a favor.)
- Mayoría Cualificada: Procedimiento generalizado para la formación de la voluntad de la UE (art 16.1 TUE y 238.2 TFUE); se vota por mayoría cualificada siempre, salvo que el tratado lo disponga de otra forma. Tras la reforma introducida por el Tratado de Lisboa, a partir del 1 de noviembre de 2014 se aplicará en el Consejo un nuevo procedimiento para la votación por mayoría cualificada.

Según este procedimiento, cuando el Consejo vote una propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, deberán cumplirse dos condiciones para alcanzar la mayoría cualificada: El 55% de los Estados miembros debe votar a favor y los Estados miembros favorables a la propuesta deben representar al menos el 65% de la población total de la UE. La minoría de bloqueo se constituye con al menos cuatro miembros del Consejo que representen más del 35% de la población de la UE.

Cuando el Consejo vote propuestas que no emanan de la Comisión ni del Alto Representante, las decisiones se adoptarán siempre que: al menos el 72% de los miembros del Consejo vote a favor y que estos representen al menos el 65% de la población de la UE.

El voto por Unanimidad: se reserva para determinadas disposiciones. Entre otras cuestiones, algunas materias como algunos tipos de armonización legislativa (como la fiscal) requieren unanimidad. En todo caso, las abstenciones no cuentan como voto negativo, por lo que no impiden la adopción de decisiones.

Como compromiso político relacionado con los modos de votación en el Consejo cabe citar el compromiso de Luxemburgo de 1966, con el que se

puso fin a la "crisis de la silla vacía" protagonizada por Francia. Así, en los supuestos en los que la aplicación de la mayoría cualificada suponga afectar un "interés esencial" de uno o más Estados miembros, se deja un margen prudencial para llegar a una solución de consenso.

3. EL COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES

El Comité de Representantes Permanentes (COREPER) se encarga de preparar los asuntos del Consejo de la Unión Europea.

Art. 240 TFUE:

"1. Un Comité compuesto por Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe.

El Comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos por el reglamento interno del Consejo.

2. El Consejo estará asistido por una Secretaría General, que estará bajo la responsabilidad de un Secretario General nombrado por el Consejo.

El Consejo decidirá por mayoría simple la organización de la Secretaría General.

3. El Consejo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la aprobación de su reglamento interno."

Cada Estado miembro de la Unión Europea (UE) está representado en el COREPER por un representante permanente (COREPER II) y un representante permanente adjunto (COREPER I) con rango de embajador de la UE.

El Coreper ocupa un lugar central en el sistema de toma de decisiones de la UE. Coordina y prepara los trabajos de todas las sesiones del Consejo y, a su nivel, trata de llegar a un acuerdo que posteriormente se somete a la aprobación del Consejo. Además, vela por la coherencia de las políticas y acciones de la UE y para que se respeten:

- los principios de legalidad, subsidiariedad, proporcionalidad y motivación de los actos;

- las normas por las que se establecen los poderes de las instituciones, órganos y organismos de la UE;

- las disposiciones presupuestarias;

- las normas de procedimiento, transparencia y calidad de la redacción.

Garantiza una presentación adecuada de cada expediente al Consejo y, en su caso, presenta directrices, opciones o sugerencias.

Además, el orden del día de las sesiones del Consejo se elabora en función de la situación en que se hallen los trabajos del COREPER. El COREPER se divide en dos partes:

Parte I (o COREPER I) incluye puntos que, en principio, no requieren debate y que normalmente serán puntos «A» del orden del día del Consejo (es decir, puntos que, tal como los prepara el COREPER, podrían ser aprobados por el Consejo sin debate);

Parte II (COREPER II) requiere un debate.

No obstante, si el COREPER llega a un acuerdo sobre un punto de la parte II de su orden del día, dicho punto se incluye normalmente como punto «A» en el orden del día del Consejo, que consiste en lo siguiente:

los puntos A, se aprueban sin debate en el seno del COREPER;

los puntos B, que requieren un debate.

El COREPER se divide en dos partes:

COREPER I prepara el trabajo de seis formaciones del Consejo, a saber:

Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores;

Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación y Espacio);

Transporte, Telecomunicaciones y Energía;

Agricultura y Pesca;

Medio Ambiente;

Educación, Juventud, Cultura y Deporte.

COREPER II prepara el trabajo de cuatro formaciones del Consejo, a saber:

Asuntos Generales;

Asuntos Exteriores;

Asuntos Económicos y Financieros;

Justicia y Asuntos de Interior.